第一章　水法学基本理论

第一节　水行政与水法

一、水行政

广大水利工作者对“水行政”一词并不陌生，但是熟悉、掌握其具体内涵的可能就不是太多了。那么什么是“水行政”呢？在了解水行政的具体内涵之前，我们应当对什么是“行政”有一个清晰的认识。

行政一词在日常生活中涵义很多，然而法学上的“行政是国家的组织活动”(马克思 1844 年《评‘普鲁士人’的〈普鲁士国王和社会改革〉》)。马克思的这一论断指出：行政是国家的一种活动，由国家的性质决定，有别于社会组织、企业的“私人行政”，是属于“公共行政”范畴，表现为国家对社会日常事务的组织、管理。随着社会的发展，现代国家权力的交叉与混合，行政的内涵日渐丰富、发展。因此，现代意义上的“行政是指国家行政主体代表国家对国家和社会公共事务的决策、组织、管理和调整”。

相应的，水行政是指水行政主体对水资源开发、利用和保护的决策、组织、管理和调整。该概念既体现了行政的基本内涵，又反映了水利行业的特点：

(1) 水行政管理活动的主体是各级水行政主体，既包括各级人民政府中的水行政主管部门，也包括我国重要江河流域、湖泊设立的流域管理机构。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

（2）水行政管理活动的对象主要是水资源的开发、利用和保护，当然也包括与之相关的其他活动，如水土保持管理、水污染防治管理。

（3）水行政管理活动的目的是为了实现国家对水资源的开发、利用和保护活动的组织、管理。

（4）水行政主体进行水管理活动的方法、手段，不仅限于组织、管理，还包括决策、调控等。

二、水法

水法是调整水行政主体在行使水管理职权过程中所产生的法律关系的法律规范和原则的总和，是国家法律体系的重要组成部分。正确理解水法的涵义宜从以下方面入手：

（1）水法是国家行政法体系中有关水行政主体行使水管理职权的法律规范和原则的总和，它不是单指水法法典，而是指以水法法典为核心，包括水污染防治法、水土保持法、防洪法、河道管理条例和水行政处罚实施办法等在内的水事特别法律、法规、规章所组成的水事法律体系整体。

（2）水法调整的对象是水行政主体在行使水管理职权过程中所产生的法律关系，而不是其他的法律关系。

第二节　水法调整对象与基本特点

一、水法调整对象

任何一部法律都有其自己特定的调整对象。水法的调整对象是水行政法律关系，即水行政主体在行使水管理职权过程中所产生的法律关系。这里，水行政职权是认定水行政法律关系的一个关键因素，只有水行政主体在行使水管理职权过程中所产生的社

会关系才是水行政法律关系，当事人才享有水事法律所赋予的水事权利、履行水事法律所规定的水事义务，并产生相应的水事法律后果。在与水行政职权无关的社会关系中，即使水行政主体作为一方当事人，也不能认定为水行政法律关系，当然也就不能产生预期的水事法律后果。

二、水法的特点

水法作为一个部门法，既具有行政法的一般特点，又存在不同于其他部门行政法的特点。

(一)水法在形式上的特点

(1) 水法没有一部系统、完整、统一的水事法典。这是部门行政法的一个基本特点，即没有系统、完整、统一的行政法典。由于水法的调整对象是水行政主体在行使水管理职权过程中所产生的法律关系，内容纷繁复杂，而且水利行业有着很强的科学性、技术性，加上水利行业管理内容经常变化，稳定性差，因此要制定一部系统、完整、统一的水法典几乎是不可能的。虽然民法、刑法等部门法已经法典化，但是制定水法典却很难。在我国，甚至世界上至今没有一部系统、完整、统一的行政法典，当然也没有一部系统、完整、统一的部门行政法典。

(2) 水法规范大多以法规、规章等形式存在，表现形式多样。水法与民法、刑法等部门法一样，同样属于国家的基本法律范畴，应当由国家最高权力机关统一制定。但是，由于水法规范调整对象的科学性、技术性等专业性特点很强，加上社会发展变化较快，对水法规范都要求以法律形式存在是不可能的。而我国在制定行政法规范方面实行的是一元多层次立法形式，不但国家最高权力机关及其常设机关可以制定水法规范（当然是以法律形式表现），而且国务院、国家水行政主管部门、省级人民政府、经批准的较大城市的人民政府等有权的国家机关、水行政主体也

可以制定水法规范。这样不但造成了水法规范稳定性差、不易统一立法的困难，而且使得水法规范的表现形式多样。

(二)水法在内容上的特点

1. 水法规范的科学性、技术性、社会性等专业性特点较强

水法规范是水行政主体行使水管理职权的基本法律依据，一方面具有法律规范的一般特点，另一方面更有其专业自身的特点，即科学性、技术性、社会性等。

(1) 科学性。水资源与人类生活和社会发展关系十分密切，只有充分认识水资源在大气、地表和地下的存在形式、运行和变化规律，才能有效的开发利用和保护水资源。然而水资源在大气、地表和地下的存在形式、运行和变化规律是不以人的意志为转移，是客观存在的，因此，在开发利用和保护水资源的过程中，必须尊重水资源的这种客观规律性。反过来，也只有认识水资源的这种客观规律性，并在正确的水资源管理理论指导下，才能达到开发利用和保护水资源的目的。

(2) 技术性。从水法规范的立法角度而言，水资源的存在、运行和变化规律是制定水法规范的前提、基础。水法规范必须反映和体现水资源的存在、运行和变化规律，并将大量的水资源行业管理规范、技术操作规范与规程、各种技术标准与工艺等内容列入水法规范中，例如确定一定区域的水质是否受到污染，就必须依靠一定的科学技术手段对该区域的水质进行监测，并根据所取得的数据以确定是否受到污染；否则，在没有一定技术标准的情况下是难以确定水质是否受到污染的，当然也无法确定、追究肇事者相应的法律责任。总之，水法规范中的大多基本原则、管理制度等都是从水资源的开发利用和保护研究成果和技术规范中抽象、概括出来的，与其他的部门行政法规范相比，如公安、交通等，技术性更强一些。

(3) 社会性。水资源既作为一种自然资源而存在，又是一种

重要的环境要素，具有多种功能。水资源的这种多功能性决定了水资源在人类生活和社会发展中的重要地位，水资源危机已经严重影响了不同国家、地区的社会发展，日渐成为一个世界性的问题。水法规范要体现水资源存在、运行和变化规律以及人类认识、利用和保护水资源的经验与教训，并以这些内容去制约人类在迈向更高级的文明中与水资源开发利用和保护相关的人类活动，以达到维护人类生存对水资源的共同需求，实现人类社会的可持续发展。这是不同的社会制度、不同意识形态的国家在迈向更高级的文明中所面临并急需解决的问题。对这一问题的不断解决，完全符合全社会、整个民族、全人类的利益，既符合当代人的利益，也符合后代人的利益。这正是法律社会职能的集中体现。

2. 水法规范的稳定性差

一般说来，法律规范都具有一定的稳定性。在水法规范中，以宪法、法律形式表现的那部分水法规范，如关于水资源所有权的法律规定，与民法、宪法等其他部门法律一样，具有一定的稳定性，然而数量较多的以法规、规章形式表现的水法规范的稳定性就相对差一些了。这是因为以宪法、法律形式表现的水法规范所规定的是水事法律规范中最基本的内容，具有很强的抽象性、概括性和适应性，当然不能经常变动，而以法规、规章形式表现的水法规范所涉及的内容、专业太具体，面对日新月异、变化快速的社会生活与社会关系，如果不及时对不适应变化后的社会生活与社会关系的水法规范进行调整，就会产生消极的法律后果，阻碍社会的进步。尤其是在健全、完善社会主义市场经济制度的今天，我国的水资源管理关系正在慢慢地理顺，水资源管理方式与手段正在逐步完善，相应的水资源管理活动应当适应社会形势发展的需要。因此，以法规、规章为表现形式的水法规范的不稳定性是可以理解的。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

3. 水法规范的实体性规定和程序性规定往往是交织在一起，共存于一个法律文件之中

在民事与刑事领域中，实体法与程序法是分别制定的，如民法与民事诉讼法、刑法与刑事诉讼法，并形成不同的法律部门。而作为部门行政法的水法则不同，它的实体性规定和程序性规定往往是交织在一起，共存于一个法律文件之中。这是因为：

（1）水事法律的程序性规范不仅限于诉讼领域，在水行政管理与行政决策活动中存在着大量的程序性规范，如《水行政处罚实施办法》，它是行政诉讼法所不能概括、包容的。

（2）水事法律的程序性规范中往往包含有实体性内容，二者密不可分，无法将其分别立法。

第三节　水行政法律关系

一、水行政法律关系的概念与分类

（一）水行政法律关系的概念

水行政法律关系是指受水法规范调整的、具有水事法律上权利义务内容的社会关系。根据行政法治原则和水事法律原则的要求，大多数的水事关系，如取水许可、河道内建设项目的同意、防洪工程项目的同意等，由于水事管理内容而引起的水事关系应当上升为水事法律关系；而那些基于对水行政主体和水行政管理相对方自律要求所引起的水事关系，如水行政建议、水行政咨询，则不宜上升为水事法律关系。正确理解水行政法律关系宜从以下方面把握：

（1）受水事法律规范调整的社会关系是水事关系中的水行政关系。水行政关系是水行政主体在代表国家行使水管理职权过程中，对内、对外所形成的社会关系。这种社会关系经水事法律规

范调整，从而形成水行政法律关系。

（2）水行政法律关系是由水事法律规范调整而形成的。不同的社会关系经过不同的法律部门调整从而形成不同的法律关系，如经民事法律调整的民事关系形成民事法律关系、经刑事法律调整的刑事关系形成刑事法律关系、经诉讼法律调整的诉讼关系形成诉讼法律关系。同样，水行政法律关系是对经由水事法律规范调整的社会关系的概括，当然有别于其他法律部门调整的其他社会关系。

（3）水行政法律关系具有水事法律上的权利义务内容。任何法律关系都是以权利义务为内容的，水行政法律关系也不例外，只不过水事法律关系上的权利义务关系是由水行政职权、水行政管理而引起的，具有非对等性。

（二）水行政法律关系的分类

按照不同的分类标准可以将水行政法律关系分为以下类别。

1. 内部水行政法律关系和外部水行政法律关系

内部水行政法律关系是指水行政主体上下级之间、水行政主体内部各组成部门之间、水行政主体与其工作人员之间所发生的受水事法律规范调整的社会关系。调整这部分社会关系的水事法律规范通常涉及水行政主体的设置与法律地位、水管理职权的界定、工作人员的配备等。

外部水行政法律关系通常是指水行政主体在行使水行政管理职权过程中与公民、法人或者其他组织之间所产生的受水事法律规范调整的社会关系，是水法学研究的重要对象。

2. 水行政实体法律关系和水行政程序法律关系

水事法律实体规定和程序规定是同一水行政行为的两个方面，彼此影响，相互依存。水行政行为作为一种管理行为，既受水事法律实体规定的约束，又受水事法律程序规定的约束。经过这两种不同的法律规范的调整而形成两种不同的法律关系

在水行政实体法律关系中，水行政主体既是水行政职权的主体，又是水行政职责的主体。在实施某一水行政行为时，对于水行政主体而言，是在行使水管理权利，同时也是在履行法定义务。

在水行政程序法律关系中，由于程序性法律规范是对水行政主体选择、作出某一水行政行为在程序内容方面的限制，对水行政主体而言，该程序性法律规范是义务，而对于水行政管理相对方而言，该程序性法律规范则是权利。因此，在水行政程序法律关系中，水行政主体是义务主体，相对方则是权利主体。对于这一点内容，需要指出的是要改变过去的观念，即认为在行使水行政管理职权过程中，只重视水事法律的实体规定就够了，而不必重视或者忽视程序规定。在建设社会主义民主与法制进程中，行政主体依法行政的一个重要环节就是按照程序性法律规范作出某一行政行为。

二、水行政法律关系的构成

水行政法律关系是由水行政法律关系主体、客体和内容三部分组成。

1. 水行政法律关系主体

任何一种法律关系都必须有主体参加，否则，法律关系就不能成立。水行政法律关系主体，也称作水行政法律关系当事人，是指享有水事法律规范所规定的权利、履行水事法律规范所规定的义务的公民、法人或者其他组织，包括水行政主体和水行政相对方。

水行政主体是代表国家享有并行使水管理职权的组织，包括各级人民政府中的水行政主管部门、国家在重要江河流域与湖泊设立的流域管理机构以及法律法规授权的其他组织，是水行政法律关系中最主要的主体，常常在特定的水行政法律关系中占据主

导地位，起着主导作用。

水行政相对方同样是水事法律规范中权利的享有者、义务的承担者，是水行政法律关系中不可缺少的另一方当事人。传统的行政法理论认为：行政相对方是行政职权作用的对象，属于行政客体，而享有行政权力的行政主体或者法律、法规授权的组织才是惟一的行政法律关系的主体。该观点仅仅强调了行政相对方在行政法律关系中的义务，否定了行政相对方在行政法律关系中的权利。随着现代法治的健全和行政内涵的丰富与完善，赋予了行政相对方在行政法律关系中与行政主体同样的法律关系主体资格和法律地位。

2. 水行政法律关系的客体

水行政法律关系的客体是水行政法律关系当事人权利义务所指向的对象。水行政法律关系的客体范围十分广泛，但归纳起来，无外乎三类：物、精神财富、行为。

（1）物。在水行政法律关系中作为权利义务对象的物，是指表现为自然物的水流、河道和水工程等。作为水行政法律关系客体的物，必须能够为人类支配、利用和影响。值得注意的是，水行政法律关系的主体并不能无限度地处分作为客体的物，应当受到自然规律的约束，否则将受到自然界的惩罚。

（2）精神财富。精神财富主要是指表现为一定形式的智力成果，如水资源管理学术著作、水利行业的专利与发明等。保护以水资源、水管理等为内容的精神财富，不但是现代行政法治发展的需要，而且是发展、保护社会生产力的需要，是实现我国国民经济和社会可持续发展战略的需要。

（3）行为。作为水行政法律关系客体的行为是指在水行政法律关系中水行政法律关系主体有目的、有意识的活动，如征收与缴纳水资源费，保护与破坏水利工程、设施，包括作为的行为和不作为的行为。作为的行为又称作积极的行为，是指水事法律规

范要求水行政法律关系主体必须从事的一定行为；不作为的行为又称作消极的行为，是指水事法律规范要求水行政法律关系主体不能从事或者不得从事的一定行为。当然，我们应当认识到，并不是所有的行为都可以成为水行政法律关系的客体，只有那些受水事法律规范调整、具有水事法律意义的行为才能成为水行政法律关系的客体。

3. 水行政法律关系的内容

水行政法律关系的内容是指水行政法律关系主体在水行政法律关系中所享有的权利和应当履行的义务。这种权利和义务是由水事法律规范所确认并加以保护的权利义务，而且大多是与水行政管理职权紧密联系的，离开了水行政管理职权当然也就无所谓水事法律上的权利义务。

水行政法律关系主体的权利是指由水事法律规范所赋予的，要求水行政主体在具体的水行政法律关系中为一定行为的权利或者要求相对方为一定行为或不为一定行为的权利，如防洪法第十七条所确立的规划同意书制度，该制度赋予了水行政主体审查相对方的行为是否符合防洪规划要求并作出是否同意的权利，同样赋予了相对方请求水行政主体审查批准申请报告的权利。

水行政法律关系主体的义务是指由水事法律规范所规定的、要求水行政法律关系主体在具体的水行政法律关系中必须为一定的行为或不为一定的行为，如前所述的规划同意书制度，在该制度中，水行政主体必须审查相对方提交的申请报告是否符合防洪规划内容，是一项法定的义务，而相对方同样必须按照防洪法的规定向水行政主体报送其申请报告，以供水行政主体审查。

由于水行政主体存在着级别差异，因此其享有的水事法律规范上的权利、应当履行的义务也各异，具体体现在不同的水行政行为中。

这里，我们值得注意的是：在提及水行政法律关系内容时，

不能只强调水行政主体所享有的权利，而忽视其应当履行的义务；也不能只强调相对方所应当履行的水事法律规范上的义务，而忽视或否定其应当享有的权利，更不能将其作为水行政法律关系的客体。应当改变传统观念，即认为“水行政主体与相对方之间是一种权力与服从的关系”，实际上，水行政主体与相对方之间是一种平等的权利义务关系。在建立、完善社会主义市场经济法律制度的今天，在党、国家一再强调“依法治国、依法行政”的今天，水行政主体在行使水管理职权、作出水行政行为时一定要正确、合法，不但要符合水事法律规范的实体规定，而且要按照水事法律的程序规定行使水管理职权，不能滥用职权或超越职权。

三、水行政法律关系的特征

水法是部门行政法，水行政法律关系具有行政法律关系的一般特征，但是也有别于其他部门法法律关系的特征。正确认识、理解水行政法律关系的特征，有助于我们正确把握水行政法律关系的本质。

1. 水行政法律关系中必定有一方为水行政主体

水行政职权的存在是水行政关系得以发生的必要前提、基础，没有水行政职权的存在，水行政关系就无从产生，水行政法律关系当然就不可能形成。按照我国水事法律规范的规定，行使水行政职权的组织有两类：一类是各级人民政府中的水行政主管部门，如各省、自治区、直辖市的水利厅（局）；一类是国家在重要江河、湖泊设立的流域管理机构，如长江水利委员会、黄河水利委员会。因此，在水行政法律关系中，必定有一方为水行政主体，即为水行政主管部门或流域管理机构。

2. 水行政法律关系具有不对等性

所谓水行政法律关系的不对等性是指水行政法律关系主体双

需要全本请访问 www.ertongbook.com

方所享有的权利、所承担的义务具有不对等性。水行政法律关系的不对等性是水行政主体在水行政关系上不对等性的重要体现。无论是行政实体法律关系，还是行政程序法律关系，包括行政复议法律关系，都具有不对等性。但是，我们必须明白，这种不对等性并不意味着水行政主体及其工作人员享有超越法律的特权。水行政主体在行使水管理职权过程中同样要遵守法律规定，并承担相应的法律义务，不能滥用或超越职权，否则就应当承担相应的法律责任，但是这种不对等性仅限于水行政主体在行使职权过程中所产生的水行政法律关系中。这种不对等性主要体现在以下几个方面。

（1）水行政法律关系主体法律地位的不对等性。这种法律地位的不对等性源于水事法律规范赋予水行政职权的效力先定性。在实体法律关系中，水事法律规范赋予水行政职权具有公定力，亦即效力先定性，由水行政主体以国家名义优先实现水行政职权，以保证行政管理效率，所以形成不对等的法律关系。

这种主体地位的不对等性还表现在当相对方违反水事法律规范的规定，水行政主体对其既可以采取一定的水行政强制措施，又可以申请人民法院强制执行。相反的，对于水行政主体的水行政行为，即使存在不当或违法，相对方既不能否定其效力，也不能加以抵制，只能在事后以申诉、行政复议或者行政诉讼的途径加以补救。

（2）水行政法律关系中主体双方意思表示的不对等性。水行政主体在行使水管理职权过程中，无须征得相对方的同意即可以作出单方的意思表示，从而引起水行政法律关系，如在河道采砂管理中，水行政主体在划定许可采砂范围时就不必与相对方达成一致意见，而是由水行政主体单方面作出决定。在这一点上明显不同于民事法律关系、经济法律关系，要求当事人双方意思表示必须一致。

（3）水行政法律关系的变更的不对等性。在水行政法律关系中，水行政主体可以不经过相对方同意而径行变更水行政法律关系，限制权利、增加与豁免义务等。如同样在河道采砂管理中，为了河道行洪、航运等着想，水行政主体可以不经过相对方同意而限制采砂量、采砂时间与期限。这就是对相对方权利的限制。

3. 水行政法律关系当事人权利义务的法定性

在水行政法律关系中，当事人的权利义务都是由水事法律规范事先加以规定的，当事人是不能约定彼此在水管理过程中的权利义务，也不能自由选择彼此的权利义务，而只能是根据水事法律规范的规定享有权利、履行义务。这是行政法部门所特有的内容，也是行政法部门区别于其他法律部门的重要内容之一。如在取水许可制度中，相对方只能向法定的有关水行政主体提出取水许可申请，而水行政主体同样也只能按照取水许可法律规范所规定的取水许可条件予以审查，然后决定是否批准赋予相对方取水许可权利。

4. 水行政法律关系权利义务的双重性

在水行政法律关系中，水行政主体本身身份具有双重性，即在代表国家实施水管理职权时，体现为权利主体；对国家而言则是在履行其法定职责，体现为义务主体。水行政主体的权利与义务是高度统一，密不可分的。

对于相对方而言，其权利义务也往往是互相渗透，如在取水许可制度中，相对方在行使其取水权利时只能按照经过批准的取水口、取水方式、取水量和排水地点等内容行使其权利。在这里，取水是其享有的权利，而按照经过批准的取水口、取水方式、取水量等内容执行则是其义务。水行政法律关系上权利义务的双重性决定了水行政主体和相对方的权利义务不能转化，也不能放弃，更不能协商或者选择。

5. 水行政法律关系所引起的争议解决方式的特殊性

一般的，凡行政法律关系所引起的争议，既可以由行政机关根据行政法律规范所规定的程序予以解决，即行政复议，又可以通过司法程序由人民法院予以解决，即行政诉讼。然而水行政法律关系所引起的争议，不但具有科学性、技术性、社会性等专业性特点，而且往往涉及不同的社会利益群体，处理不好容易酿成更大的矛盾与纠纷。如在黄河中游河曲段，山西在黄河左岸修建河防工程导致在黄河右岸的内蒙古地区经常遭受水灾，虽然经过水利部黄河水利委员会多次协调处理，但是双方仍然纠纷不断。像这种争议，不能简单地运用行政手段或者司法手段予以解决，只能从有利于社会稳定、有利于河流两岸人民的生活与生产以及河流本身的情况等综合考虑，采用行政仲裁的方式予以解决为宜。这是水行政法律关系所引起的争议解决方式的特殊性。

四、水行政法律关系的产生、变更与消灭

水行政法律关系的产生是指水行政法律关系的主体、客体和权利义务关系的实际形成。水行政法律关系的变更是指水行政法律关系的主体、客体和权利义务关系发生了一些变化。水行政法律关系的消灭是指水行政法律关系的主体双方充分行使水事法律规范所赋予的权利、履行水事法律规范所规定的义务，或者是由于某种事实的发生致使水行政法律关系主体无法行使水事法律规范所赋予的权利和履行水事法律规范所规定的义务。

水行政法律关系的产生、变更、消灭是以水事法律规范的规定和相应的法律事实的出现为根据的。否则，水行政法律关系不会产生、变更、消灭。

法律事实由行为和事件构成。事件是不以人的意志为转移的自然界的客观现象，如洪涝灾害、风暴潮、泥石流。事件的发生和人们的行为都有可能导致水行政法律关系的产生、变更、消

灭，如由洪涝灾害而引起的防洪管理、在河道管理范围内采砂而引起的采砂管理。二者所不同的是，事件没有合法与非法之分，然而人们的行为却有合法与非法的区别。当然，无论是合法的行为，还是非法的行为，都有可能导致水行政法律关系的产生、变更、消灭，但是二者的法律后果则是大相径庭。以行为人在河道管理范围内采砂为例，如果是经过河道主管部门即相应的水行政主体的批准而从事采砂的，则产生河道管理与监督法律关系；反之，不但产生河道管理与监督法律关系，而且产生水行政处罚法律关系。

第四节　水法的基本原则

在长期的水行政管理实践中，党、国家所制定的有关水事管理的基本方针、政策以及水行政主体的水行政管理实践、经验与教训等内容逐渐被水事法律所确认，从而上升为水事法律规范。立法机关将其中带有全局性、前瞻性和普遍指导意义的法律规范抽象、概括为水事法律规范的基本原则，指导水行政管理。

随着社会主义民主与法制建设的进行，依法行政逐渐成为水事法律规范基本原则的总要求，同时也是指导整个行政工作的总原则、总要求。水法作为一个部门行政法，必然要体现行政法所规定的基本原则，如合法性原则、合理性原则、应急性原则，但是水法作为一个部门法，当然也有其自身的特点、自身的基本原则，如协调原则、公众参与原则。这些原则共同构成水法的基本原则，不但指导着我国各级人民政府中的水行政主管部门、各流域管理机构依法行使水管理职权，而且为他们依法行使水管理职权提供了重要、充分的法律依据。

一、行政合法性原则

(一)合法性原则的涵义

行政合法性原则又称作行政合法原则，是指行政权的存在、行使必须存在法律依据，符合法律规定。该原则要求行政机关在行政管理过程中不仅要遵守宪法、法律的规定，还要遵守行政法规、行政规章和自治条例、单行条例等的规定。合法不但要符合实体法，而且还要符合程序法。

(二)合法性原则的内容

正确理解行政合法性原则宜从以下方面入手：

(1) 水行政职权的存在必须是法律所赋予的。行政合法性原则要求行政机关在其法定职权范围内行使行政管理职权，没有法律依据的职权、行为都是不应当存在的，否则就是违反行政合法性原则。我国水行政主体的水行政管理职权是由宪法、组织法等法律所赋予的。

(2) 水行政主体必须依法行使水管理职权。依法行政是合法性原则为行政机关设定的一项义务、职责，因为职权与职责是统一的。水行政主体所享有的水行政管理职权对于相对方而言是一种权利，但是对国家则是一种义务。合法性原则要求水行政主体在水管理过程中既不能违反水事实体法规范，也不能违反水事程序法规范，否则就要承担相应的水事法律责任。

(3) 水行政授权或委托必须有法律依据，符合法律规定。一般的，行政职权都是由法律所赋予的，但是随着现代社会的发展，在行政管理过程中存在一些专业性很强的管理内容，授权或委托给其他组织执行法律的规定可以节省人力、物力、财力等社会资源，因此行政授权或委托是为了适应现代行政法治发展的需要而产生的一种法律制度。在我国的水利行业，长江水利委员会、黄河水利委员会、太湖流域管理局等流域管理机构的存在

是一个明证，只是目前尚无一部系统的规范流域管理机构方面的法律而已。

总之，行政合法性原则的上述三个方面是有机联系的一个整体，不能割裂开来，提倡、坚持和宣传行政合法性原则有助于社会主义民主与法制建设，有助于我国水管理活动的依法进行。

二、合理性原则

(一)合理性原则的涵义

合理性原则是指水行政行为的内容要客观、适度，合乎理性。该原则产生的主要原因是在水行政管理过程中行政自由裁量权的存在，如水行政主体在进行罚款处罚时，《水行政处罚实施办法》规定有一个最低限与最高限，在这个两个限度范围内就是由水行政主体予以自由裁量。所谓自由裁量权是指在法律法规规定的条件下，由水行政主体根据其合理的判断以决定作为或不作为以及如何作为的权利。此原则是适应社会发展的需要而产生的。承认、保护水行政自由裁量权是必要的，但是应当看到，水行政自由裁量权也有被滥用的可能，因此对水行政主体在行使自由裁量权时加以一定的限制是必要的。

(二)合理性原则的内容

考察一个水行政行为是否合理，宜从以下方面入手：

(1) 水行政行为是否符合水事法律规范的立法目的。

(2) 应当根据事实的真实情况予以全面考虑，不得受不相关因素的干扰。

(3) 平等的适用水事法律规范，不得对相同的事实作出不同的水行政行为。

(4) 符合自然规律，如符合开发利用和保护水资源的要求。

(5) 符合一般的社会道德。

需要全本请访问 www.ertongbook.com